A

M Kula Segaran dan satu lagi lwn Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia dan lain-lain

B

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO A-01(A)-200–06 TAHUN 2017
ZAWAWI SALLEH, ABDUL RAHMAN SEBLI DAN KAMARDIN HASHIM HHMR
3 OKTOBER 2017

C

Prosedur Sivil — Semakan kehakiman — Rayuan terhadap — Penyempadanan semula bahagian pilihanraya — Sama ada perayu berjaya menimbulkan kes yang mempunyai asas untuk diperdebatkan ('arguable case') — Sama ada SPR gagal memberikan penjelasan terhadap perkara-perkara yang dibangkitkan dalam representasi perayu-perayu — Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012 A 53 k 2(4) — Perlembagaan Persekutuan perkara 113 & Jadual Ke-13

D

E

Perayu-perayu merayu terhadap keputusan Mahkamah Tinggi yang menolak permohonan perayu-perayu bagi mendapatkan kebenaran untuk memulakan prosiding semakan kehakiman terhadap responden-responden. Responden pertama ('SPR') telah *mewartakan* notis bertajuk 'Notis Syor-Syor Yang Dicadangkan Bagi Bahagian-Bahagian Pilihanraya Persekutuan dan Negeri Dalam Negeri-Negeri Tanah Melayu Sebagaimana Yang Telah Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihan Raya Dalam Tahun 2016'. Kemudian, SPR telah

F

mengemukakan 'Syor-Syor Yang Dicadangkan untuk Bahagian-Bahagian Persekutuan untuk Negeri Perak Yang Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihanraya Pada 2016' ('syor-syor yang dicadangkan') atas talian dalam laman sesawang SPR. Perayu pertama bersama 175 pengundi yang lain telah membentuk kumpulan dan menyerahkan representasi mereka kepada SPR

G

menurut s 5(b), Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan untuk menentang syor-syor yang dicadangkan SPR dan perayu kedua bersama 132 pengundi lain telah mengambil tindakan yang sama. SPR kemudiannya mengadakan siasatan tempatan untuk mendengar representasi dari kedua-dua kumpulan. Berikutan itu, SPR telah mengeluarkan notis kedua yang mengandungi perubahan

H

terhadap syor-syor yang dicadangkan. Notis kedua tersebut disiarkan di laman sesawang SPR dan juga dapat dilihat di beberapa tempat penampalan notis. Perayu-perayu tidak berpuashati terhadap hasil representasi yang dikemukakan oleh mereka. Bantahan yang ditimbulkan oleh perayu pertama terhadap notis kedua adalah: (a) SPR gagal menjelaskan kesan dan sebab syor yang

I

dicadangkan dalam notis kedua; dan (b) SPR gagal menjelaskan bagaimana penyempadanan yang disyorkan dalam kajian penyempadanan semula tidak konsisten dengan s 2, Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan. Perayu-perayu telah membangkitkan dua isu utama untuk mencabar keputusan hakim bicara dalam menolak permohonan perayu-perayu iaitu: (i) sama ada perayu berjaya

menimbulkan kes yang mempunyai asas untuk diperdebatkan (*arguable case*); dan (ii) SPR telah dikatakan gagal memberikan penjelasan terhadap perkara-perkara yang dibangkitkan dalam representasi perayu-perayu.

Diputuskan, menolak rayuan perayu-perayu dan mengesahkan keputusan Mahkamah Tinggi:

(1) Tindakan perayu-perayu dalam mencabar proses yang sedang dijalankan oleh SPR adalah pra-matang (*premature*). Perayu-perayu 'bersilat digelanggang yang salah' kerana pada peringkat ini, fungsi SPR hanya mengesyorkan penyempadanan semula bahagian pilihanraya untuk dikemukakan kepada Parlimen (lihat perenggan 34).

(2) Tindakan SPR dalam membuat syor-syor yang dicadangkan bukan 'tindakan' yang boleh terjumlah kepada satu 'tindakan' di bawah A 53 k 2(4) Kaedah-kaedah Mahkamah 2012 yang boleh tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman. Syor-syor yang dicadangkan dan tindakan yang dilakukan oleh SPR sebagaimana dikehendaki oleh perkara 113 dan Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan tidak menggugat hak perayu-perayu di bawah undang-undang dan tidak juga mengenai kesan undang-undang yang mengikat (lihat perenggan 41).

(3) Rayuan perayu-perayu tidak mempunyai sebarang merit. Keputusan hakim bicara dalam menolak permohonan perayu-perayu untuk mendapatkan kebenaran bagi memulakan tindakan prosiding semakan kehakiman adalah berdasarkan undang-undang dan tidak memerlukan campur tangan Mahkamah Rayuan (lihat perenggan 44).

[English summary

The appellants appealed against the decision of the High Court which dismissed the application of the appellants to obtain leave to commence proceedings for judicial review against the respondents. The first respondents ('the EC') had *gazette* the notice titled 'Notis Syor-Syor Yang Dicadangkan Bagi Bahagian-Bahagian Pilihanraya Persekutuan dan Negeri Dalam Negeri-Negeri Tanah Melayu Sebagaimana Yang Telah Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihan Raya Dalam Tahun 2016'. Subsequently, the EC had submitted 'Syor-Syor Yang Dicadangkan untuk Bahagian-Bahagian Persekutuan untuk Negeri Perak Yang Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihanraya Pada 2016' ('the proposed recommendations') online on the website of the EC. The first appellant with 175 other voters had formed a group and submitted their representation to the EC by virtue of s 5(b), 13th Schedule of the Federal Constitution to oppose the proposed recommendations of the EC and the second appellant with 132 other voters had taken the same action. The EC consequently had a domestic inquiry to hear the representation from both groups. Subsequently, the EC had issued a second notice which contained changes to the proposed recommendations. The second notice was published

in the website of EC and also could be seen in several places of posting notice. The appellants were dissatisfied with the result of the representation submitted by them. The objection raised by the first appellant against the second notice was that: (a) the EC had failed to explain the effects and causes of the proposed recommendations in the second notice; and the EC had failed to explain why the delimitation recommended in the review of the re-delimitation was inconsistent with s 2, 13th Schedule of the Federal Constitution. The appellants had raised two main issues to challenge the decision of the trial judge in dismissing the appellants' application ie: (i) whether the appellant succeeded in establishing a basis for an arguable case; and (ii) the EC was alleged to have failed to provide an explanation on matters raised in the representation of the appellants.

Held, dismissing the appellants' appeal and confirming the decision of the High Court:

(1) The appellants' action in challenging the ongoing process conducted by the EC was premature. The appellants 'bersilat digelanggan yang salah' because at this stage, the function of the EC was only to recommend the re-delimitation of the constituency to be submitted to parliament (see para 34).

(2) The EC's action in making the proposed recommendations were not 'tindakan' which amounted to a 'tindakan' under O 53 r 2(4) of the Rules of Court 2012 which may be subject to judicial review proceedings. The proposed recommendations and the action made by the EC as required by art 113 and the 13th Schedule of the Federal Constitution did not affect the rights of the appellants under the law and also the binding effect of the law (see para 41).

(3) The appellants' appeal had no merit. The decision of the trial judge in dismissing the appellants' application to obtain leave to commence the judicial review proceedings was based on the law and did not require the interference of the Court of Appeal (see para 44).]

Nota-nota

Untuk kes-kes mengenai rayuan terhadap semakan kehakiman, lihat 2(3) *Mallal's Digest* (5th Ed, 2017 Reissue) perenggan 5933–5935.

Kes-kes yang dirujuk

Digvijay Mote v Union of India (1993) 4 SCC 175, MA (dirujuk)

Harper and another v Secretery of State for the Home Department [1955] Ch 238, MR (dirujuk)

Hong Leong Equipment Sdn Bhd v Liew Fook Chuan and another appeal [1996] 1 MLJ 481, MR (dirujuk)

Lee Kwan Woh v PP [2009] 5 MLJ 301, MP (dirujuk)

Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan [1999] 3 MLJ 1, MP (dirujuk)
Members of the Commission of Enquiry on the Video Clip Recording of Images of A Person Purported to be an Advocate and Solicitor Speaking on Telephone on Matters of Appointment of Judges v Tun Dato' Seri Ahmad Fairuz bin Dato' Sheikh Abdul Halim [2011] 6 MLJ 490, MP (dirujuk)
Mohinder Singh Gill & Anor v Chief Election Commissioner 1978 AIR SC 851, MA (dirujuk)
Peguam Negara Malaysia v Nurul Izzah bt Anwar & Ors [2017] 4 MLJ 656; [2017] 5 CLJ 595, MR (dirujuk)
Peguam Negara Malaysia v Chan Tsu Chong & Ors [2018] 1 MLJ 409, MR (diikut)
Pengerusi Suruhanjaya Pilihanraya Malaysia (Election Commission of Malaysia) v See Chee How & Anor [2016] 3 MLJ 365, MR (dirujuk)
R v Boundary Commission for England, ex parte Foot and others [1983] 1 All ER 1099, MR (dirujuk)
R v Hallstrom and another, ex parte W (No 2); R v Gardner and another, ex parte L [1986] 2 All ER 306, QBD (dirujuk)
Regina v Liverpool County Council, ex parte Baby Products Association and another [2000] LGR 171, QBD (dirujuk)
Regina v Parliamentary Commissioner for Administration, ex P Dyer [1994] 1 WLR 621, QBD (dirujuk)
WRP Asia Pacific Sdn Bhd v Tenaga Nasional Bhd [2012] 4 MLJ 296, MP (dirujuk)

Undang-Undang yang dirujuk

Akta Perlindungan Pengguna 1987
Akta Perubatan Mental 1983 ss 3(2)(a), 20
Civil Procedure Rules 1998 [UK] k 54.1(2)(a)(ii)
Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012 A 53 kk 2(4), 3
Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980 A 53 k 2(4)
Perlembagaan Persekutuan perkara 113, 114, Jadual Ke-13, ss 2, 4, 5, 5(b), 7

Rayuan daripada: Semakan Kehakiman No AA-25–3–03 Tahun 2017 (Mahkamah Tinggi, Ipoh)

Surendra Ananth (M Kula Segaran dan Su Keong Siong bersamanya) (Kula & Assoc) bagi pihak perayu.
Amarjeet Singh (Suzana Atan, Ahmad Terriruddin Salleh, Aziz Md Arshad dan Nik Azrin Zairi bersamanya) (Peguam Kanan Persekutuan, Jabatan Peguam Negara) bagi pihak responden.

Kamardin Hashim HMR (menyampaikan penghakiman mahkamah):

[1] Ini ialah rayuan perayu-perayu terhadap keputusan hakim Mahkamah Tinggi di Ipoh, Perak ('hakim bicara') yang telah diberikan pada 5 Mei 2017 yang telah menolak permohonan perayu-perayu bagi mendapatkan kebenaran untuk memulakan prosiding semakan kehakiman terhadap responden-responden.

[2] Melalui notis usul bertarikh 28 Mac 2017 yang telah difailkan menurut A 53 k 3 Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012 ('KKM 2012'), perayu-perayu telah memohon kebenaran untuk memulakan satu prosiding semakan kehakiman bagi mendapatkan, antara lain, perintah-perintah yang berikut:

1.1. Suatu Perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan Responden Pertama yang berikut:

(a) Notis yang bertarikh 08.03.2017 dan bertajuk 'Notis Syor-Syor Yang Dicadangkan Bagi Bahagian-Bahagian Pilihan Raya Persekutuan Dan Negeri dalam Negeri-Negeri Tanah Melayu (Kecuali Negeri Selangor) Sebagaimana Yang Telah Dikaji Semula Oleh Suruhanjaya Pilihan Raya Dalam Tahun 2017', ('Notis Kedua'); dan/atau

(b) Syor-Syor Yang Dicadangkan Bagi Bahagian-Bahagian Pilihan Raya Persekutuan bagi Negeri Perak Sebagaimana Yang Telah Dikaji Semula Oleh Suruhanjaya Pilihan Raya Dalam Tahun 2017 ('Syor-Syor yang Dicadangkan'); dan/atau

1.2. Satu deklarasi bahawa Notis tersebut dan/atau Syor-Syor Yang Dicadangkan diterbitkan tanpa jurisdiksi;

1.3. Satu deklarasi bahawa Notis tersebut dan/atau Syor-Syor Yang Dicadangkan adalah tidak berpelembagaan;

1.4. Satu deklarasi bahawa Siasatan Tempatan Kali Pertama untuk Bahagian Pilihanraya Persekutuan dan Dewan Undangan Negeri untuk P.065 Ipoh Barat, N.28 Bercham, N.29 Kepayang dan N.30 Buntong yang dikendalikan pada 01.11.2016 di Aman Jaya Convention Centre, Bulatan Meru Raya, Bandar Meru Raya, 30020, Ipoh, Perak, menyalahi undang-undang; dan/atau

1.5. Satu deklarasi bahawa Siasatan Tempatan Kali pertama untuk Bahagian Pilihan Raya Persekutuan dan Dewan Undangan Negeri untuk P.064 Ipoh Timor, No 26 Tebing Tinggi yang dikendalikan pada 01.11.2016 di Aman Jaya Convention Centre, Bulatan Meru Raya, Bandar Meru Raya, 30020, Ipoh, Perak, menyalahi undang-undang.

[3] Seterusnya perayu-perayu memohon sekiranya kebenaran tersebut diberikan, satu perintah dikeluarkan supaya semua notis dan/atau proses/prosiding/tatacara penyempadanan semula mengikut notis dan

syor-syor yang dicadangkan tersebut digantung sehingga pelupusan penuh prosiding semakan yang difailkan oleh perayu-perayu.

[4] Perayu pertama, YB M Kula Segaran, ialah Ahli Parlimen (MP) bagi kawasan Ipoh Barat (P 065) dan perayu kedua, YB Su Keong Siong, ialah Ahli Parlimen (MP) bagi kawasan Ipoh Timur (P 064). Perayu-perayu juga adalah pengundi-pengundi berdaftar masing-masing di kawasan tersebut.

[5] Responden pertama (selepas ini disebut 'SPR') ialah satu badan yang ditubuhkan di bawah perkara 114 Perlembagaan Persekutuan yang diberi mandat untuk:

(a) mengadakan pilihanraya bagi Dewan Rakyat dan Dewan-Dewan Perundangan Negeri-Negeri dan juga menyediakan dan menyemak semula daftar pengundi untuk pilihanraya-pilihanraya tersebut; dan

(b) menyemak semula pembahagian Persekutuan dan Negeri-Negeri kepada bahagian-bahagian pilihanraya dan mengesyorkan sebarang perubahan seperti yang difikirkan perlu bagi mematuhi peruntukan-peruntukan yang terdapat di dalam Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan dengan cara untuk memastikan bahawa ia mendapat keyakinan awam pada setiap masa.

[6] Responden kedua dan responden ketiga ialah masing-masing merupakan Pengerusi SPR dan Setiausaha SPR.

[7] Pada 15 September 2016, SPR telah *mewartakan* satu notis bertajuk 'Notis Syor-Syor Yang Dicadangkan Bagi Bahagian-Bahagian Pilihanraya Persekutuan dan Negeri Dalam Negeri-Negeri Tanah Melayu Sebagaimana Yang Telah Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihan Raya Dalam Tahun 2016' ('notis pertama tersebut'). Kajian semula penyempadanan bahagian-bahagian pilihanraya bagi Dewan Rakyat dan Dewan Negeri di Semenanjung Malaysia tersebut adalah selaras dengan peruntukan-peruntukan yang terdapat dalam Jadual Ke-13, Perlembagaan Persekutuan.

[8] SPR kemudiannya telah mengemukakan 'Syor-Syor Yang Dicadangkan untuk Bahagian-Bahagian Persekutuan untuk Negeri Perak Yang Dikaji Semula oleh Suruhanjaya Pilihanraya Pada 2016' ('syor-syor yang dicadangkan tersebut'), secara atas talian dalam laman sesawang SPR yang telah diterbitkan pada 8 September 2016.

[9] Pada 11 Oktober 2016, perayu pertama dan 175 pengundi yang lain bagi P 065 telah membentuk satu kumpulan dan menyerahkan representasi mereka kepada SPR menurut s 5(b) Jadual Ke-13, Perlembagaan Persekutuan untuk menentang syor-syor yang dicadangkan oleh SPR. Pada 12 Oktober 2016,

perayu kedua bersama 132 pengundi yang lain bagi P 064 telah mengambil tindakan yang sama dengan mengemukakan representasi menentang syor-syor yang dicadangkan oleh SPR.

[10] Berikutan dengan itu, SPR telah mengadakan satu siasatan tempatan pada 1 November 2016 di Aman Jaya Convention Centre untuk mendengar kedua-dua representasi daripada kedua-dua Bahagian Parlimen P 065 dan P 064 tersebut ('siasatan tempatan tersebut').

[11] Setelah siasatan tempatan tersebut diadakan, SPR telah mengeluarkan notis kedua dengan mengandungi beberapa perubahan terhadap syor-syor yang dicadangkan, dimana Negeri Selangor telah dikecualikan dalam notis kedua tersebut. Notis kedua tersebut telah disiarkan di dalam laman web SPR dan juga dapat dilihat di beberapa tempat penampalan notis yang terletak di dalam bahagian-bahagian Parlimen yang berkenaan.

[12] Perayu-perayu tidak berpuas hati terhadap hasil representasi-representasi yang mereka telah kemukakan bersama pengundi-pengundi bahagian mereka kepada SPR. Perayu pertama telah menghantar satu surat bertarikh 10 Mac 2017 kepada SPR bagi mendapatkan satu penjelasan. SPR telah memberikan jawapan melalui surat mereka bertarikh 15 Mac 2017. Perayu pertama masih tidak berpuas hati kerana dikatakan surat jawapan tersebut tidak menyatakan bahawa pihak SPR telah memberikan pertimbangan terhadap bantahan yang telah dikemukakan oleh mereka melalui representasi-representasi.

[13] Melalui afidavit sokongan yang difailkan oleh perayu pertama, bantahan-bantahan yang telah ditimbulkan terhadap notis kedua tersebut dapat diringkaskan seperti berikut:

(a) SPR gagal menjelaskan kesan-kesan dan juga sebab-sebab syor-syor yang dicadangkan di dalam notis kedua tersebut; dan

(b) SPR gagal menjelaskan bagaimana penyempadanan yang disyorkan dalam kajian penyempadanan semula tersebut yang tidak konsisten dengan s 2 Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan.

[14] Di hadapan Mahkamah Tinggi, perayu-perayu telah menghujahkan bahawa mereka mempunyai locus standi untuk membawa prosiding semakan kehakiman terhadap responden-responden atas alasan bahawa hak dan kepentingan mereka sebagai Ahli Parlimen bagi P 065 dan P 064 telah terjejas dengan teruk akibat tindakan dan keputusan responden-responden dalam syor-syor yang dicadangkan yang melibatkan proses penyempadanan semula kawasan Parlimen mereka. Perayu-perayu menghujahkan bahawa dalam beberapa kes seumpama tindakan mereka, Mahkamah Tinggi telahpun

memberikan kebenaran untuk memulakan prosiding semakan kehakiman terhadap responden-responden yang sama. Antaranya, termasuklah dalam kes *Pengerusi Suruhanjaya Pilihanraya Malaysia (Election Commission of Malaysia) v See Chee How & Anor* [2016] 3 MLJ 365 dimana keputusan Mahkamah Tinggi yang memberikan kebenaran telah disahkan oleh mahkamah ini.

[15] Selanjutnya, perayu-perayu menghujahkan bahawa mereka telahpun berjaya membangkitkan kes yang mempunyai asas untuk diperdebatkan ('arguable case') (lihat *WRP Asia Pacific Sdn Bhd v Tenaga Nasional Bhd* [2012] 4 MLJ 296). Perayu-perayu telah mengemukakan enam alasan mengapa kebenaran dikatakan wajar diberikan kepada mereka untuk mencabar proses kajian semula bahagian-bahagian pilihan raya yang sedang dijalankan di bawah Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan. Enam alasan tersebut, sebagaimana yang telah diringkaskan oleh hakim bicara yang bijaksana di dalam penghakiman beliau ialah seperti yang berikut:

> Alasan pertama, notis pertama dan kedua yang dikeluarkan SPR adalah tanpa asas undang-undang. Perkara 113(6) Perlembagaan Persekutuan secara jelas tidak mengecualikan mana-mana negeri di dalam kajian semula kerana ungkapan 'unit kajian semula' merujuk kepada semua negeri di Tanah Melayu. Dengan itu, tindakan SPR mengecualikan Negeri Selangor semasa mengeluarkan notis pertama ataupun Notis Kedua adalah bertentangan dengan peruntukan perlembagaan.
>
> Kedua, notis pertama dan kedua tidak sah kerana bertentangan dengan s 4(a) Jadual 13 yang dibaca bersama dengan perkara 10(1)(a), 119(1) dan 113(2) Perlembagaan Persekutuan. Undang-undang menghendaki SPR menyatakan kesan kepada syor-syor yang dicadangkan. Tanpa maklumat tersebut, pihak pemohon tidak dapat membuat representasi yang berkesan dan telah dinafikan hak kebebasan yang dijamin di bawah perkara 10(1)(a) Perlembagaan Persekutuan. Keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Sivarasa Rasiah v Badan Peguam Malaysia & Anor* [2010] 2 MLJ 333 dirujuk.
>
> Ketiga, syor pertama dan kedua tidak sah kerana gagal mematuhi peruntukan perenggan 2(c) dan (d) Jadual 13 Perlembagaan Persekutuan. Syor pertama gagal mengambil kira jumlah bilangan pengundi dalam setiap bahagian pilihan raya di Negeri Perak. Syor pertama jelas menunjukkan jumlah pengundi di P 064 dan P 065 jauh lebih ramai jika dibandingkan dari jumlah sebelum persempadanan semula dan purata pengundi di kawasan lain. Selain itu, Syor Pertama juga akan mengakibatkan tergendalanya hubungan tempatan. Lebih-lebih lagi syor tersebut akan mewujudkan perubahan komposisi kaum yang ketara di dalam bahagian-bahagian P 064 dan P 065 selepas kajian semula. Keadaan tersebut jelas bertentangan dengan prinsip tidak boleh ada diskriminasi seperti mana yang dijamin di bawah perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.
>
> Keempat, syor pertama tidak rasional dan tidak seimbang kerana dibuat tanpa asas yang munasabah. SPR gagal memberikan pertimbangan kepada prinsip-prinsip yang digariskan undang-undang di bawah s 2, Jadual 13 Perlembagaan Persekutuan.

A Kelima, ST tidak sah kerana pihak pemohon dan pengundi tidak dimaklumkan alasan serta kesan syor pertama. Selain itu, pihak pemohon juga dinafikan hak diwakili peguam semasa pendengaran representasi semasa ST diadakan. Oleh kerana ST adalah satu prosiding separa kehakiman, hak untuk didengar secara adil perlu diberikan kepada pihak pemohon. Keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam kes-kes *Lee Kwan Woh v Public Prosecutor* [2009] 5 MLJ 301 dan *Ketua Pengarah Kastam v Ho Kwan Seng* [1977] 2 MLJ dirujuk.

B

Akhirnya, bagi alasan keenam, SPR gagal mengemukakan alasan ketika tidak mengambil kira representasi pihak pemohon di dalam ST. Tugas memberikan alasan adalah berlandaskan kepada konsep kesaksamaan sepertimana yang diputuskan Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1993] 3 MLJ 1. Disamping itu, tugas memberikan alasan menjadi lebih penting apabila keputusan yang dibuat melibatkan kebebasan fundamental. Keputusan di dalam kes *Hong Leong Equipment Sdn Bhd v Liew Fook Chuan And Another Appeal* [1996] 1 MLJ 481 dirujuk. Kegagalan SPR mematuhi kehendak Perlembagaan Persekutuan semasa mengemukakan syor secara langsung menjejaskan hak kebebasan pihak pemohon yang dijamin bagi mendapatkan kebebasan bercakap serta bersuara, kesamarataan dan hak untuk mengundi. Oleh itu, SPR berkewajipan memberikan alasan berkait dengan keengganannya untuk memasukkan representasi yang dikemukakan pihak pemohon.

C

D

E

[16] Kesemua enam alasan yang dikemukakan dan dihujahkan oleh perayu-perayu di atas telah dijawab oleh peguam-peguam kanan persekutuan yang mewakili responden-responden. Hakim bicara telah mengulas setiap jawapan yang dihujahkan oleh peguam-peguam kanan persekutuan dalam penghakiman beliau sebelum menolak permohonan perayu-perayu. Inti pati keputusan hakim bicara adalah seperti berikut (di ms 53–54 rekod rayuan tambahan):

F

Berdasarkan kepada alasan-alasan tersebut, adalah didapati dan diputuskan bahawa pihak pemohon gagal menunjukkan Syor Yang Dicadangkan berserta Notis-Notis yang dikeluarkan SPR adalah terjumlah kepada keputusan, tindakan atau ketinggalan yang boleh dicabar melalui semakan Kehakiman di bawah Aturan 53 KKM 2012. Pihak pemohon juga gagal membangkitkan isu atau alasan yang boleh dibicarakan. Keenam-enam alasan yang dikemukakan pihak pemohon adalah remeh. Dengan itu, permohonan pihak pemohon bagi mendapatkan kebenaran bagi memulakan tindakan semakan Kehakiman tidak berasas. Permohonan pihak pemohon ditolak tanpa sebarang perintah untuk kos.

G

H

[17] Di hadapan kami, perayu-perayu telah membangkitkan dua isu utama untuk mencabar keputusan hakim bicara dalam menolak permohonan perayu-perayu untuk mendapatkan kebenaran. Dua isu yang dimaksudkan adalah berkaitan dengan persoalan sama ada perayu-perayu telah berjaya menimbulkan satu kes yang mempunyai asas untuk diperdebatkan ('arguable case') dan bukannya satu kes yang remeh. Perayu-perayu menekankan bahawa perkara-perkara yang dibangkitkan dalam permohonan mereka adalah

I

tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman. Disamping itu, SPR dikatakan telah gagal memberikan penjelasan terhadap perkara-perkara yang dibangkitkan dalam representasi-representasi perayu-perayu.

[18] Diperingkat awal penghujahannya, Encik Surendra Ananth yang mewakili perayu-perayu telah menghujahkan mengenai undang-undang berkaitan dengan pemberian kebenaran untuk memulakan tindakan semakan kehakiman. Dihujahkan bahawa pada peringkat ini, pihak perayu-perayu hanya perlu menunjukkan bahawa mereka mempunyai satu kes yang mempunyai asas untuk diperdebatkan ('arguable case') dan kes tersebut bukan merupakan sesuatu yang remeh. Peguambela terpelajar juga menghujahkan bahawa ambang batas ('threshold') untuk memberikan kebenaran adalah sangat rendah. Fakta bahawa tidak terdapat isu-isu yang bermerit dan perayu-perayu mempunyai pilihan remedi yang lain bukanlah merupakan satu halangan untuk perayu-perayu mengambil tindakan melalui proses semakan Kehakiman. Perayu-perayu menggesa supaya mahkamah mengambil pendekatan yang lebih anjal ('flexible') dan tidak secara terus menolak permohonan perayu-perayu untuk mendapatkan kebenaran tanpa memberi peluang kepada mereka untuk mengemukakan hujah-hujah lanjut diperingkat perbicaraan substantif.

[19] Walaupun perayu-perayu mengakui bahawa apa-apa keputusan, tindakan dan cadangan yang dikemukakan oleh SPR bukanlah sesuatu yang muktamad oleh kerana Parlimen yang mempunyai kuasa penentu yang muktamad, namun dihujahkan bahawa apa-apa keputusan, tindakan dan cadangan oleh SPR adalah tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman. Peguambela terpelajar perayu-perayu telah merujuk kepada beberapa keputusan dari United Kingdom. Antaranya, dalam kes *Regina v Parliamentary Commissioner for Administration, ex P Dyer* [1994] 1 WLR 621, dimana Simon Brown LJ di ms 625 telah memutuskan seperti berikut:

> Many in government are answerable to Parliament and yet answerable also to the supervisory jurisdiction of this Court. I see nothing about the Commissioner's role or the statutory framework within which he operates so singular as to take him wholly outside the purview of judicial review.

[20] Dalam nada dan irama yang sama, Donaldson MR dalam *R v Boundary Commission for England, ex parte Foot and others* [1983] 1 All ER 1099 menyatakan seperti berikut (di ms 1102 dan 1117):

> In particular it is important that everyone should understand what is the function and duty of the courts. Parliament entrusted the duty of recommending changes in English constituency boundaries to the commission. It could, if it had wished, have further provided that anyone who was dissatisfied with those recommendations could appeal to the courts. Had it done so, the duty of the court would, to a considerable extent, have been to repeat the operations of the commission and see

A whether it arrived at the same answer. If it did, the appeal would have been dismissed. If it did not, it would have substituted its own recommendations. Parliament, for reasons which we can well understand, did no such thing. It made no mention of the courts and gave no right of appeal to the courts.

B There are some who will think that in that situation the courts have no part to play, but they would be wrong. There are many Acts of Parliament which give ministers and local authorities extensive powers to take action which affects the citizenry of this country, but give no right of appeal to the courts. In such cases, the courts are not concerned or involved so long as ministers and local authorities do not exceed the powers given to them by Parliament. Those powers may give them a wide range C of choice on what action to take or to refrain from taking and so long as they confine themselves to making choices within that range the courts will have no wish or power to intervene. But if ministers or local authorities exceed their powers, if they choose to do something or to refrain from doing something in circumstances in which this is not one of the options given to them by Parliament, the courts can and will intervene in defence of the ordinary citizen. It is of the essence of parliamentary D democracy that those to whom powers are given by Parliament shall be free to exercise those powers, subject to constitutional protest and criticism and parliamentary or other democratic control. But any attempt by ministers or local authorities to usurp powers which they have not got or to exercise their powers in a way which is unauthorized by Parliament is quite a different matter. As Sir Winston E Churchill was wont to say, 'That is something up with which we will not put'. If asked to do so, it is then the role of the courts to intervene and, in the interest of everyone concerned, to prevent this happening.

...

F Parliament and the courts are independent of each other and it is no part of the function or duty of the courts to review or intervene in any matter which pertains to Parliament itself. Thus the courts are not themselves concerned to draw or redraw constituency boundaries or to make any decision as to the basis of parliamentary representation. Those are matters for Parliament alone.

G When it comes to advising Parliament and the Secretary of State on these matters, it is for Parliament and Parliament alone decide what advice, if any, it requires and the nature of that advice. Parliament has thought it right to set up independent advisory bodies, the Boundary Commissions, to advise it and, in so doing, it has given the commissions instructions as to the criteria to be employed in formulating that advice. For good reasons, which we can well understand, Parliament has not H asked the courts to advice it and it has not provided for any right of appeal to the courts from the advice or proposed advice of the commissions.

This does not mean that courts have no part to play. They remain charged with the duty of helping to ensure that the instructions of Parliament are carried out. This is done by a procedure known as judicial review. Precisely what action, if any, should I be taken by the courts in any particular case depends on the circumstances of that case including, in particular, the nature of the instructions which have been given by Parliament to the minister, authority or body concerned.

[21] Peguambela terpelajar menggesa supaya mahkamah-mahkamah di

Malaysia mengambil pendekatan yang sama seperti mahkamah-mahkamah di United Kingdom. Peguambela terpelajar juga menghujahkan bahawa pendekatan yang sama telah diambil oleh mahkamah-mahkamah di India dimana kebenaran untuk memulakan tindakan prosiding semakan kehakiman telah diberikan untuk mencabar keputusan yang dibuat oleh Suruhanjaya Pilihan Raya negara itu. Peguambela terpelajar merujuk kepada keputusan Mahkamah Agong India dalam kes *Mohinder Singh Gill & Anor v Chief Election Commissioner* 1978 AIR SC 851 dan *Digvijay Mote v Union of India* (1993) 4 SCC 175.

[22] Mengenai alasan rayuan kedua, peguambela terpelajar menghujahkan bahawa SPR telah gagal untuk mengemukakan apa-apa alasan walaupun telah diminta oleh perayu-perayu melalui surat-surat mereka. Dihujahkan bahawa hakim bicara telah terkhilaf apabila memutuskan bahawa SPR tidak perlu untuk memberikan alasan oleh kerana tidak dikehendaki di bawah undang-undang. Peguambela terpelajar telah merujuk kepada keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 MLJ 1 di mana prinsip untuk memberikan alasan adalah berbangkit dari prinsip keadilan asasi. Peguambela terpelajar memetik penghakiman Hakim Edgar Joseph Jr HMP di ms 62–64, seperti berikut:

> In *Breen v Amalgamated Engineering Union & Ors* [1871] 2 QB 175 at p 191, Lord Denning observed that where a person has some right or interest, or legitimate expectation of which it would not be fair to deprive him without a hearing or reasons given, then these should be afforded him accordingly, as the case may demand.
>
> This principle has been applied in licensing cases (see, eg *R v Wear Valley DC; ex p Binks* [1985] 2 All ER 699). It has also been invoked by the High Court, Penang, in *Rohana bte Ariffin & Anor v Universiti Sains Malaysia* [1989] 1 MLJ 487 where it was ruled that a reasoned decision can be an additional constituent of the concept of fairness.
>
> In *Doody v Secretary of State for the Home Department* [1993] 3 All ER 92, the House of Lords did consider the question whether there was a general duty to give reasons in English Administrative Law. Lord Mustill speaking for the House said this (at p 110):
>
> > I accept without hesitation ... that the law does not a present recognize a general duty to give reasons for an administrative decision. Nevertheless it is equally beyond question that such a duty may in appropriate circumstances be implied ...
> >
> > ...
>
> We endorse the principles enunciated by the Privy Council in *Dr Stefan* and say that in the exceptional circumstances of this case and having regard to the trend towards increased openness in matters of government and administration, as a matter of

A fairness, reasons should have been given by the Council as to why it was imposing the disputed condition and thus resiling from the original approval of planning permission which was free from any pricing condition. In so holding, we should like to place special stress on the Council's earlier statement, when responding to a plea by members of the Society regarding pricing, that pricing was an internal matter
B and did not concern it. To put it mildly, the circumstances here were such as to cry out for an explanation from the Council as to its departure from its earlier stance, yet none was vouchsafed to the Society until after proceedings had been commenced in court. That belated explanation, as we have already indicated, left much to be desired.

C

[23] Seterusnya, peguambela terpelajar merujuk kepada keputusan mahkamah ini dalam kes *Hong Leong Equipment Sdn Bhd v Liew Fook Chuan and another appeal* [1996] 1 MLJ 481 dan *Lee Kwan Woh v Public Prosecutor* [2009] 5 MLJ 301 untuk mengukuhkan hujahan beliau bahawa
D adalah selaras dengan prinsip keadilan asasi untuk memberikan alasan terhadap setiap keputusan yang dibuat oleh agensi kerajaan. Adalah jelas bahawa keperluan untuk memberikan alasan bagi sesuatu keputusan telah menjadi sebahagian hak orang yang terkilan dan telah menjadi hak-hak keperlembagaan ('constitutional right').

E

[24] Perayu-perayu seterusnya menghujahkan bahawa sebagai Ahli Perlimen yang telah dipilih oleh rakyat, mereka mempunyai tanggungjawab sosial untuk memberikan alasan dan penjelasan terhadap syor-syor yang telah dicadangkan
F oleh SPR kepada pengundi-pengundi di kawasan mereka. Kegagalan SPR untuk memberikan alasan dan penjelasan terhadap syor-syor yang dicadangkan adalah terjumlah kepada penafian hak-hak keperlembagaan kepada para pengundi yang telah memilih mereka sebagai Ahli Parlimen.

G **[25]** Responden-responden menentang hujah-hujah yang dikemukakan oleh perayu-perayu. Dato' Amarjeet Singh yang mewakili responden-responden telah merujuk kepada keputusan dalam kes *Members of the Commission of Enquiry on the Video Clip Recording of Images of A Person Purported to be an Advocate and Solicitor Speaking on Telephone on Matters of*
H *Appointment of Judges v Tun Dato' Seri Ahmad Fairuz bin Dato' Sheikh Abdul Halim* [2011] 6 MLJ 490 dan menghujahkan bahawa keputusan dalam kes itu masih merupakan undang-undang yang berlaku ('good law') dan wajar diikuti. Dalam kes itu telah diputuskan oleh Mahkamah Persekutuan bahawa dapatan dan cadangan yang dikemukakan oleh Suruhanjaya bukanlah merupakan satu
I keputusan bagi maksud A 53 k 2(4) KKM 2012 untuk membolehkan ia tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman. Dalam kes itu, Hakim Raus Sharif (sekarang KHN) dalam menyampaikan keputusan mahkamah atasan tertinggi negara menyatakan seperti yang berikut di ms 500 dan 503–504:

[26] It is trite law that the purpose of an order for certiorari is to quash the legal

effect of a decision. In England, in the case of *Council of Civil Service Unions and others v Minister for the Civil Service* [1984] 3 All ER 935 the House of Lords held that for a decision to be susceptible to the court's reviewing powers, there must first be a decision by a decision maker or a refusal by him to make a decision, and, that decision must affect the aggrieved party by either altering his rights or obligations or depriving him of the benefits which he has been permitted to enjoy.

[27] We adopt the same view. Under the scheme of O 53 of the RHC, only a person adversely affected by the decision of a public authority shall be entitled to make the application for judicial review. In the present case, there is no dispute that the Commission is a public authority. But we are of the view that the Commission is not a decision making body. A closer look at the Commission's report will reveal that the Commission does not make legal decision. The report consists of findings and recommendations of the Commission on the five terms of reference entrusted upon them to do. Being mere findings and recommendations, it do not bind the respondents, not even the government.

...

[39] Nevertheless that does not happen in our case. The Commission merely investigates and does not decide. Its findings and recommendations are not binding on anybody, not even the government. Thus, we hold that the findings and recommendations of the Commission do not come within the ambit of O 53 of the RHC. In this respect, we agree with the minority decision of the Court of Appeal in upholding the decision of the learned High Court judge that there was no inconsistency between O 53 r 2(4) of the RHC and para 1 of the Schedule to the CJA. The word 'decision' in O 53 r 2(4) do not run foul of para 1 of the Schedule to the CJA and thus not ultra vires.

[40] In light of the above, we are not able to agree with the majority decision of the Court of Appeal that the determination of whether the findings and recommendations of the Commission constitute 'decisions' within the ambit of O 53 r 2(4) should be taken up at the hearing of the substantive motion. We are of the view that there is no necessity to grant the application for leave on this ground when at the leave stage it can clearly be determined that the findings and recommendations of the Commission are not legal decisions that affect the rights of the respondents as envisaged under O 53 r 2(4) of the RHC. On this ground alone, the appeals should be allowed.

[26] Seterusnya Dato' Amarjeet Singh menarik perhatian kami kepada keputusan terbaru mahkamah ini dalam kes *Peguam Negara Malaysia v Chan Tsu Chong & Ors* [2018] 1 MLJ 409 di mana mahkamah ini telah mengubah keputusan Mahkamah Tinggi yang telah memberikan kebenaran kepada responden untuk memulakan tindakan prosiding semakan kehakiman dalam kes yang melibatkan isu yang sama. Dalam kes tersebut, mahkamah ini telah memutuskan bahawa tidak wujud keadaan yang mempunyai asas untuk diperdebatkan ('arguable case') dan kebenaran untuk memulakan tindakan prosiding semakan kehakiman telah ditolak. Peguam kanan persekutuan menghujahkan bahawa hakim bicara dalam kes rayuan di hadapan kami telah

membuat keputusan yang tepat apabila menolak permohonan perayu-perayu untuk mendapatkan kebenaran tersebut.

[27] Dato' Amarjeet Singh juga menghujahkan bahawa syor-syor yang dicadangkan oleh SPR hanyalah satu cadangan yang tidak akan mengikat mana-mana pihak. Keputusan muktamad terhadap cadangan SPR tersebut terletak sepenuhnya kepada Parlimen. Adalah menjadi undang-undang mantap bahawa semakan kehakiman hanya boleh dibenarkan terhadap apa-apa keputusan yang membawa kesan undang-undang. Dihujahkan bahawa cadangan SPR, dalam apa jua keadaan sekalipun, tidak memberi kesan undang-undang terhadap perayu-perayu sebagai Ahli Parlimen yang telah dipilih oleh rakyat. Satu-satunya hak perayu-perayu untuk mencabar syor-syor yang dicadangkan oleh SPR ialah untuk hadir dalam siasatan tempatan, sepertimana yang telah mereka lakukan, dan mengemukakan bantahan untuk dipertimbangkan oleh SPR dengan sewajarnya. Siasatan tempatan adalah merupakan satu forum yang sesuai dalam perkara ini. Isu yang sama telah diputuskan dalam kes *Peguam Negara Malaysia v Nurul Izzah bt Anwar & Ors* [2017] 4 MLJ 656; [2017] 5 CLJ 595.

[28] Peguam kanan persekutuan menghujahkan bahawa kes-kes daripada United Kingdom yang dirujuk oleh peguambela terpelajar boleh dibezakan dari segi fakta. Dalam kes-kes tersebut, proses penyempadanan semula telah selesai dan sempurna dijalankan, sedangkan proses di dalam kes rayuan dihadapan mahkamah ini masih lagi berjalan dan berterusan. Peguam kanan persekutuan terpelajar merujuk kepada kes *Harper and another v Secretery of State for the Home Department* [1955] Ch 238 bagi menyokong hujah bahawa perkara ini sewajarnya diputuskan oleh Parlimen dan bukannya mahkamah. Dalam kes ini, Mahkamah Rayuan United Kingdom menyatakan:

> My reading of these rules and of the whole Act is that it was quite clearly intended that, in so far as the matter was not within the discretion of the commission, it was certainly to be a matter for Parliament to determine. I find it impossible to suppose that Parliament contemplated that, on any of these occasions when reports were presented, it would be competent for the court to determine and pronounce on whether a particular line which had commended itself to the commission was one which the court thought the best line or the right line — whether one thing rather than another was to be regarded as practicable, and so on. If it were competent for the courts to pass judgments of that kind on the reports, I am at a loss to see where the process would end and what the function of Parliament would then turn out to be.

[29] Peguam kanan persekutuan selanjutnya berhujah bahawa sekiranya proses penyempadanan semula kawasan pilihan raya seperti disyorkan oleh SPR masih berterusan, apa-apa tindakan semakan kehakiman oleh mahkamah akan terjumlah kepada campurtangan mahkamah terhadap fungsi SPR seperti

yang diperuntukkan dalam Perlembagaan Persekutuan. Dalam kes *See Chee How*, mahkamah ini telahpun memberikan pandangan yang sama mengenai isu ini seperti berikut:

> [64] Meaning must be given to the words 'proposed recommendations' used in ss 4, 5 and 7 of the Thirteenth Schedule. These words connote the preliminary nature of the recommendations. We agree with the senior federal counsel that the delimitation exercise is a continous process which is eventually to be decided by the House of Representatives. It is not the function of the court to conduct its own inquiry into the objections and come to its own decision. To do so would be to usurp the powers of the EC as provided under the Constitution.

[30] Mengenai isu kegagalan SPR memberikan alasan dan penjelasan terhadap syor-syor yang dicadangkan, dihujahkan bahawa s 4, Jadual Ke-13, Perlembagaan Persekutuan tidak menghendakki SPR untuk memberikan sebarang alasan dan penjelasan. Sebaliknya, pihak-pihak yang terkilan, terutama pengundi bagi kawasan yang terlibat, boleh menyuarakan bantahan mereka dan membuat representasi kepada SPR semasa dua peringkat siasatan diadakan menurut s 5, Jadual Ke-13.

[31] Mahkamah ini dalam kes *Nurul Izzah bt Anwar,* telah memberikan keputusan atas isu kegagalan SPR memberikan alasan dan penjelasan tentang syor-syor yang dicadangkan, seperti berikut:

> [40] The respondents had also alleged that they were not informed of the reasons behind and the effect of the proposed recommendations before or during the enquiry and consequently the failure to do so had rendered their right to an effective hearing illusory. We find no provision in the Federal Constitution which requires the EC to inform the reasons behind the provisional recommendations. All that the scheme requires is for the EC to state the effects of the recommendations which had already been done in the notice and the proposed recommendations when it was opened for inspection. In fact, the effect of the recommendations is the subject matter of the objections which the respondents had addressed both orally and in their written representations at the enquiry. In any event, we could not, however, fully comprehend why this issue was raised as one of the grounds in questioning the legality of the local enquiry when the legality of the notice and the proposed recommendations are no longer in issue as the respondents had withdrawn the grounds of challenge on the legality of the same including the issue of the alleged failure to provide reasons behind the proposed recommendations.

[32] Kami telah meneliti penghujahan pihak-pihak, peruntukan undang-undang dan nas-nas yang disandarkan, dan kami sebulat suara mendapati dan memutuskan bahawa rayuan perayu-perayu tidak mempunyai sebarang merit. Sebaliknya, kami bersetuju dengan hujah- hujah yang telah dikemukakan oleh peguam kanan persekutuan bagi pihak responden-responden bahawa kami tidak mempunyai sebarang alasan yang kukuh untuk mengambil pendekatan yang berlainan daripada keputusan-keputusan terdahulu mahkamah ini.

A Keputusan-keputusan terdahulu itu mempunyai asas kukuh undang-undang.

[33] Kami telah mengkaji dengan teliti peruntukan-peruntukan Perlembagaan Persekutuan mengenai penubuhan, fungsi serta perjalanan SPR, terutama perkara 113 dan Jadual Ke-13. Adalah jelas bahawa fungsi-fungsi dan
B tanggungjawab responden kedua, responden ketiga dan pegawai-pegawai bawahan mereka adalah menjalankan tanggungjawab keperlembagaan yang perlu dilakukan mengikut undang-undang dan dalam tempoh yang ditetapkan.

C

[34] Tindakan perayu-perayu untuk mencabar proses yang *sedang* dijalankan oleh SPR adalah pra-matang ('premature'). Pada peringkat ini, fungsi SPR hanya mengesyorkan penyempadanan semula bahagian-bahagian pilihanraya untuk dikemukakan kepada Parlimen. Pada pandangan kami,
D perayu-perayu bersilat digelanggang yang salah.

[35] Kami telah memberi pertimbangan kepada hujah-hujah peguambela terpelajar perayu-perayu bahawa A 53 k 2(4) KKM 2012 juga meliputi 'tindakan atau peninggalan' dan bukan hanya terhadap 'keputusan'.
E Perkataan-perkataan 'tindakan atau peninggalan' telah dibawa masuk melalui KKM 2012 yang mulai berkuatkuasa pada 1 Ogos 2012. Sebelum ini, di bawah Kaedah-Kaedah Mahkamah Tinggi 1980, A 53 k 2(4) hanya menghadkan 'keputusan' oleh sesuatu badan awam sahaja yang tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman. Kami berpandangan isu ini adalah
F penting dan utama dalam menentukan hala tuju rayuan perayu-perayu. Persoalan yang timbul ialah adakah syor-syor penyempadanan semula yang dicadangkan oleh SPR terjumlah kepada sesuatu 'tindakan atau peninggalan' yang boleh tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman.

G **[36]** Sebagaimana dinyatakan diawal penghakiman ini, isu yang sama telah dihujahkan oleh Dato' Amarjeet Singh dalam kes *Chan Tsu Chong*, bahawa syor-syor penyempadanan semula bahagian-bahagian pilihanraya yang dicadangkan oleh SPR bukanlah merupakan tindakan yang mempuyai kesan perundangan dan ia tidak mengikat sesiapa. Syor dan cadangan SPR tersebut
H tidak menggugat hak-hak perayu-perayu di bawah mana-mana undang-undang. Dengan perkataan lain, hanya 'tindakan' atau 'peninggalan' yang memberikan kesan yang mengikat dan menggugat hak-hak keperlembagaan seseorang sahaja yang terjumlah kepada 'tindakan' atau 'peninggalan' yang tertakluk kepada prosiding semakan kehakiman di bawah
I A 53 k 2(4).

[37] Kami bersetuju sepenuhnya dengan dapatan mahkamah ini atas isu yang sama. Kami tidak bercadang untuk menyimpang daripada keputusan awal mahkamah ini dalam kes *Chan Tsu Chong*. Keputusan tersebut adalah

selari dengan pandangan dan keputusan yang telah disampaikan oleh Hakim Raus Sharif PMR (sekarang KHN) dalam kes *Members of the Commission of Enquiry on the Video Clip* yang kami petik diawal penghakiman kami.

[38] Kami mendapati bahawa kedudukan yang sama berlaku di United Kingdom. Ruang lingkup semakan kehakiman di bawah k 54.1(2)(a)(ii) English Civil Procedure Rules 1998 dimana terdapat penambahan baru perkataan-perkataan 'action' dan 'failure to act', telah dijelaskan dalam *White Book on Civil Procedure* Vol 1 di ms 2018, seperti berikut:

> Rule 54.1(2) also defines a claim for judicial review as including a claim to review the lawfulness of a decision action or failure to act. This definition is a reflection of the existing scope of English public law, that is, it is intended to enable the courts to control unlawful exercises of public power or inlawful failures to perform public duties. The courts have taken a broad view of the measures that may be subject to judicial review, and the width of that jurisdiction is reflected in the words in Pt 54 which provide for review of a decision, action or failure to act. It is unlikely that Pt 54 was intended in any way to restrict the existing jurisdiction (and, if it had sought to do so, it may well have been ultra vires). The measures in respect of which judicial review lies include a wide range of decisions affecting a person's liberty or their rights, interests, or expections or claims for benefits. They also include preliminary and procedural decisions. The courts have also granted judicial review of a number of other types of measures, such as recommendations (eg *R v Hallstrom Ex p W* [1986] QB 1090), reports (eg *Mahon v Air New Zealand* [1984] AC 808), advice or guidance (eg *R v Secretary of State for the Environment Ex p London Borough of Tower Hamlets* [1993] QB 632 and *R v Secretary of State for the Environment Ex p Lancashire CC* [1994] 4 All ER 165; *Gillick v West Norfolk and WIsbech Area Health Authority* [1986] AC 112) and policies of central and local government and other public bodies (eg *R v Secretary of State for the Home Department Ex p Simms* [2000] 2 AC 115; *R v Lewisham London BC Ex p Shell UK* [1988] 1 All ER 938). All these measures constitute 'action ... in relation to the exercise of a public function' and would equally be reviewable under the definition of a claim for judicial review in Pt 54.1(2)(ii).

[39] Dalam kes *Regina v Liverpool County Council, ex parte Baby Products Association and another* [2000] LGR 171, ia melibatkan kenyataan akhbar oleh sebuah kerajaan tempatan dalam melaksanakan fungsi awamnya di mana kerajaan awam tersebut telah membuat pengisytiharan bahawa beberapa model kereta sorong untuk kanak-kanak tidak memenuhi piawaian keselamatan. Hal ini telah dicabar oleh Persatuan Pengeluar Peralatan tersebut. Kerajaan tempatan yang berkenaan telah mengeluarkan kenyataan akhbar tersebut dengan tujuan untuk memberi peringatan kepada orang ramai mengenai model peralatan yang tidak memenuhi piawaian keselamatan yang telah ditetapkan. Persatuan Pengeluar Model Peralatan tersebut telah mencabar untuk mendapatkan pengisytiharan bahawa kerajaan tempatan berkenaan telah bertindak diluar bidangkuasa yang telah diperuntukkan oleh

undang-undang yang hanya memberikan kuasa kepada Setiausaha Negara di bawah Akta Perlindungan Pengguna 1987 untuk membuat pengisytiharan sedemikian. Lord Bingham of Cornhil CJ, dalam membenarkan permohonan untuk perintah yang dipohon, memutuskan seperti berikut:

> ... granting declaratory relief on the application, that the Consumer Protection Act 1987 and the General Product Safety Regulations 1994 comprised a detailed and carefully crafted code which provided protection both for the consumer against unsafe products and for the interests of manufacturers and suppliers; that, while the local authority had power to issue a suspension notice prohibiting supply on reasonable grounds for suspecting contravention of safety provisions under section 14 of the Consumer Protection Act 1987 and to announce the fact that it had done so, the local authority had no power to issue a press release which had the inevitable and intended object of causing the suspension of supply of the products and thereby depriving the companies of rights and safeguards that Parliament had enacted they should enjoy; and that accordingly, in issuing a press release without first issuing a suspension notice the local authority had circumvented the provisions of the legislation and had acted unlawfully.

[40] Begitu juga dalam satu lagi kes, *R v Hallstrom and another, ex parte W (No 2); R v Gardner and another, ex parte L* [1986] 2 All ER 306 dimana fakta kes secara ringkasnya melibatkan dua orang pesakit mental telah disyorkan oleh doktor untuk ditahan di dalam wad bagi menjalani rawatan. Doktor berkenaan membuat syor di bawah kuasa yang diberikan di bawah ss 3(2)(a) dan 20 Akta Perubatan Mental 1983. Kedua-dua pesakit membantah terhadap syor yang dikeluarkan. Mc Cullough J, dalam membenarkan perintah yang dipohon, memutuskan seperti berikut:

> Applying the principle that legislation would not be interpreted as permitting interference with the liberty of the subject unless there were clear provisions to that effect, it was to be presumed that in enacting the 1983 Act Parliament did not intend that people should be subjected against their will to treatment which others, however professionally competent, perceived, however sincerely and correctly, to be in their best interests. It followed that, unless there was clear statutory authority for it, a person, whether mentally disordered or not, could not be detained in hospital or undergo medical treatment without his consent and that s 3 was to be interpreted as permitting the least possible interference with the liberty of the subject. Thus, although s 3 of the 1983 Act gave authority for a patient to be admitted to hospital for treatment and detained there, such 'admission for treatment' was restricted to treatment in hospital as an in-patient and did not extend to out-patients whom it was intended to admit and detain for a purely nominal period during which no necessary treatment would be given. Similarly, 'detained' in s 20(4)(c) of the 1983 Act referred to a person who was actually detained in hospital and did not include a person who was merely liable to be detained. It followed (a) that s 3 could only be used to detain people who would be treated as in-patients and could not be used as a means of attaching conditions to a person being an out-patient and (b) that s 20 could only be used to renew authority to detain a patient whose mental condition was believed to require his detention as an in-patient. The recommendation that W

be detained in hospital and the renewal of L's detention beyond 17 June 1985 were therefore ultra vires and void, and declarations to that effect would accordingly be granted.

[41] Berbalik kepada rayuan di hadapan kami, kami mengulangi pendirian kami bahawa syor-syor yang dicadangkan dan tindakan yang dilakukan oleh SPR sebagaimana dikehendakki oleh perkara 113 dan Jadual Ke-13 Perlembagaan Persekutuan tidak menggugat hak-hak perayu-perayu di bawah undang-undang dan tidak juga mengenai kesan undang-undang yang mengikat. Oleh yang demikian, kami berpandangan bahawa tindakan SPR dalam membuat syor-syor yang dicadangkan bukanlah merupakan 'tindakan' yang boleh terjumlah kepada satu 'tindakan' di bawah A 53 k 2(4) KKM 2012 dimana boleh tertakluk kepada prosiding semakan Kehakiman.

[42] Mengenai bantahan dan representasi perayu-perayu melalui surat perayu pertama seperti di ms 167 rekod rayuan, kami dapati ia telah dijawab oleh SPR melalui surat mereka di ms 168 rekod rayuan seperti berikut:

SURUHANJAYA PILIHAN RAYA MALAYSIA
Menara SPR
No: 2, Jalan P2T, Presint 2
Pusat Pentadbiran Kerajaan Persekutuan
62100 PUTRAJAYA
Malaysia

Tel:603-88927000
Faks:603-88927001
LamanWeb:
http://ww.spr.gov.my

Ruj. Tuan:

Ruj. Kami:SPR(S)600-2/1/2(37)

Tarikh: 15 Mac 2017

YB M. Kula Segaran

Ahli Parlimen Ipoh Barat

1, Jalan Tun Abdul Razak

Taman Idris

30100 Ipoh

PERAK

YB Tuan,

URUSAN KAJIAN SEMULA PERSEMPADANAN BAHAGIAN-BAHAGIAN PILIHAN RAYA BAGI NEGERI-NEGERI TANAH MELAYU (KECUALI NEGERI SELANGOR)

Dengan segala hormatnya kami menarik perhatian YB Tuan mengenai perkara yang tersebut di atas dan surat YB Tuan bertarikh 10 Mac 2017 adalah berkaitan.

2. Sebagaimana YB Tuan sedia maklum, Notis pameran kali kedua syor Kajian

A Semula Persempadanan Bahagian-Bahagian Pilihan Raya bagi Negeri-Negeri Tanah Melayu (kecuali Negeri Selangor) di bawah seksyen 7, Bahagian II, Jadual Ketiga Belas, Perlembagaan Persekutuan telah diwartakan dan disiarkan pada 8 Mac 2017 dan akan berakhir pada 7 April 2017 iaitu selama satu bulan.

B 3. Sehubungan dengan itu, pihak YB Tuan boleh mengemukakan representasi bantahan ke atas syor yang sedang dipamerkan selaras dengan peruntukan seksyen 5 dan 7, Bahagian II, Jadual Ketiga Belas, Perlembagaan Persekutuan berkaitan dengan Bahagian pilihan raya di mana YB Tuan berdaftar sebagai pemilih sebelum tempoh pameran berakhir pada 7 April 2017.

C 4. Dikesempatan ini, pihak SPR ingin merakamkan ucapan terima kasih di atas keprihatinan pihak YB Tuan berhubung perkara di atas.

Sekian dimaklumkan, terima kasih.

'CEKAP DAN TELUS'

D Saya yang menurut perintah,

t.t.

(MOHD NAZRI BIN ISMAIL)

Pengarah Pilihan Raya Negeri Perak

E b/p Suruhanjaya Pilihan Raya

Malaysia

F **[43]** Adalah jelas bahawa SPR telah memberikan jawapan dengan memaklumkan kepada perayu-perayu bahawa apa-apa bantahan bolehlah disampaikan melalui pengemukaan representasi secara bertulis selaras dengan peruntukan di bawah ss 5 dan 7, Jadual Ke-13, Perlembagaan Persekutuan. SPR bukan sahaja berhenti setakat itu, bahkan SPR telah mengambil tindakan susulan dengan melakukan sedikit perubahan terhadap syor-syor awal yang G dicadangkan oleh mereka.

KESIMPULAN

H **[44]** Berdasarkan alasan-alasan yang kami huraikan di atas, kami sebulat suara mendapati bahawa rayuan perayu-perayu tidak mempunyai sebarang merit. Keputusan hakim bicara dalam menolak permohonan perayu-perayu untuk mendapatkan kebenaran bagi memulakan tindakan prosiding semakan kehakiman adalah berdasarkan undang-undang dan tidak memerlukan campur tangan mahkamah ini. Oleh itu, rayuan perayu-perayu ditolak dan I keputusan Mahkamah Tinggi disahkan.

[45] Atas persetujuan pihak-pihak, tiada sebarang perintah mengenai kos dibuat. Seterusnya kami memerintahkan deposit dikembalikan kepada perayu-perayu.

Rayuan perayu-perayu ditolak dan keputusan Mahkamah Tinggi disahkan.

Dilaporkan oleh Fatin Mohd Ismail